

DANIEL MACHADO DA ROCHA  
JOSÉ ANTONIO SAVARIS

# DIREITO PREVIDENCIÁRIO: Fundamentos de Interpretação e Aplicação

---

2ª edição



Alteridade

Curitiba - 2019



Rua Itupava, 118 - Alto da Rua XV, CEP 80045-140 Curitiba – Paraná  
Fone: (41) 3075.3238 • Email: [alteridade@alteridade.com.br](mailto:alteridade@alteridade.com.br)  
**[www.alteridade.com.br](http://www.alteridade.com.br)**

#### Conselho Editorial

Carlos Luiz Strapazzon	Jairo Enrique Herrera Pérez
Claudia Rosane Roesler	Jairo Gilberto Schäfer
Daniela Cademartori	José Antonio Savaris
Fabiano Hartmann Peixoto	Marcos Garcia Leite
Guido Aguila Grados	Luis Alberto Petit Guerra
Ingo Wolfgang Sarlet	Paulo Márcio Cruz
Isaac Reis	Zenildo Bodnar

---

R672

Rocha, Daniel Machado da  
Direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação /  
Daniel Machado da Rocha, José Antonio Savaris – 2.ed. – Curitiba:  
Alteridade Editora, 2019.  
408p.; 23cm

1137168

ISBN 978-85-65782-34-0

1. Direito previdenciário. 2. Seguridade social.  
3. Previdência social – Legislação. I. Savaris, José Antonio.  
II. Título.

CDD 344.032(22.ed)  
CDU 349.3

---

Catálogo: M<sup>a</sup> Isabel Schiavon Kinasz  
Diagramação e Capa: Jonny M. Prochnow  
Elementos gráficos Freepik.com utilizados na capa.

# SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS .....	17
<b>Capítulo I – CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>21</b>
1.1 - Conceito de Proteção Social.....	21
1.1.1 - Seguridade Social como modelo de proteção social.....	24
1.2 - A Justificação Moral da Proteção Humana contra Contingências Sociais Adversas....	27
1.3 - Percurso Histórico da Proteção Social.....	30
1.3.1 - Sinais de proteção social na Antiguidade .....	30
1.3.2 - Apontamentos da proteção social na Idade Média .....	31
1.3.3 - Antecedentes de proteção social na Idade Moderna.....	32
1.3.4 - Revolução Industrial. Os danos sociais na Inglaterra e as primeiras formas de proteção social .....	33
1.3.5 - Antecedentes da Revolução Industrial. A Assistência Pública e a Lei dos Pobres.....	34
1.3.6 - Antecedentes históricos dos Seguros Sociais na Europa. As técnicas inespecíficas de proteção social.....	37
1.3.7 - As técnicas específicas de proteção social. Os seguros sociais do final do Século XIX .....	39
1.3.8 - As técnicas específicas de proteção social. A Seguridade Social .....	44
1.4 - Percurso Histórico da Proteção Social no Brasil .....	47
1.4.1 - Considerações preliminares .....	47
1.4.2 - Constituição de 1824 .....	50
1.4.3 - Constituição de 1891 .....	52
1.4.4 - Constituição de 1934 .....	56
1.4.5 - Constituição de 1937 .....	60
1.4.6 - Constituição de 1946 .....	63
1.4.7 - Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional 01/69 .....	67
1.4.8 - Constituição de 1988.....	71
1.4.9 - O processo de reformas previdenciárias na CF/88 e na legislação previdenciária: perspectiva da política de retração sistemática de proteção social ....	75
1.4.9.1 - A primeira reforma constitucional previdenciária restritiva (EC 20/98) ....	82

1.4.9.2 - As principais reformas previdenciárias subsequentes à Emenda Constitucional 20/98 .....	84
---	----

<b>Capítulo II – SISTEMA CONSTITUCIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL .....</b>	<b>91</b>
2.1 - Considerações Preliminares .....	91
2.2 - A Ordem Social .....	92
2.3 - Conceito de Seguridade Social .....	93
2.3.1 - Natureza da Seguridade Social .....	95
2.3.1.1 - Seguridade Social como política social .....	95
2.3.1.2 - Seguridade Social como direito humano e fundamental .....	96
2.3.2 - Fontes da Seguridade Social .....	98
2.3.2.1 - Fontes Materiais da Seguridade Social .....	98
2.3.2.2 - Fontes Formais da Seguridade Social .....	100
2.3.3 - Delineamentos constitucionais da Seguridade Social .....	101
2.3.4 - Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos .....	101
2.3.5 - Legislação Básica da Seguridade Social .....	105
2.3.6 - A jurisprudência como fonte formal da Seguridade Social .....	106
2.4 - Princípios Constitucionais da Seguridade Social .....	107
2.4.1 - Princípios gerais ou de proteção social .....	109
2.4.1.1 - Princípio da solidariedade social .....	109
2.4.1.2 - Princípio da universalidade da cobertura e do atendimento .....	111
2.4.1.2.1 - Princípio da universalidade e a proibição de proteção deficiente ...	112
2.4.1.3 - Princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços entre as populações urbanas e rurais .....	114
2.4.1.4 - Princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços .....	116
2.4.1.5 - Princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios da Seguridade Social .....	118
2.4.1.6 - Princípio da administração democrática e descentralizada .....	120
2.4.2 - Princípios constitucionais relacionados com o custeio da Seguridade Social ....	120
2.4.2.1 - Princípio da universalidade do custeio e princípio da diversidade de base de financiamento .....	120
2.4.2.1.1 - Contribuições Sociais para a Seguridade Social: natureza e espécies .....	122
2.4.2.1.2 - Outras receitas da Seguridade Social .....	124
2.4.2.2 - Princípio da equidade na forma de participação no custeio .....	125
2.4.3 - Princípios constitucionais relacionados ao orçamento da Seguridade Social ....	127
2.4.3.1 - Orçamento da Seguridade Social .....	127
2.4.3.2 - Princípio do equilíbrio atuarial .....	128
2.4.3.3 - Princípio do financiamento suficiente à proteção social .....	130
2.4.3.4 - Princípio da precedência do custeio à elevação de despesa .....	131

2.4.3.4.1 - Princípio da precedência do custeio e a leitura pretoriana da causa suficiente .....	132
2.4.3.4.2 - Precedência do custeio como norma destinada exclusivamente ao legislador .....	134
2.4.3.5 - Equilíbrio Atuarial e a Desvinculação das Receitas Orçamentárias da União .....	136
2.5 - Eficácia e Interpretação das Normas de Seguridade Social .....	138
2.6 - Direito à Saúde, à Assistência Social e à Previdência Social .....	143
2.6.1 - O direito à Saúde na Constituição .....	143
2.6.2 - A Assistência Social aos necessitados .....	144
2.6.2.1 - A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência .....	148
2.6.3 - Base Constitucional da Previdência Social .....	150
<b>Capítulo III – DIREITO CONSTITUCIONAL PREVIDENCIÁRIO .....</b>	<b>153</b>
3.1 - A Previdência Social como Direito Fundamental .....	153
3.1.1 - Fundamentalidade Formal e Material do Direito à Previdência Social .....	157
3.1.2 - Conteúdo do Direito Fundamental à Previdência Social .....	158
3.2 - Regimes de Previdência .....	164
3.2.1 - Considerações preliminares .....	164
3.2.2 - Regimes públicos e regimes complementares .....	165
3.2.2.1 - Regime Geral da Previdência Social .....	166
3.2.2.1.1 - Campo de aplicação do Regime Geral da Previdência Social .....	167
3.2.2.1.2 - Caráter contributivo, compulsoriedade de filiação e equilíbrio atuarial .....	168
3.2.2.1.3 - As contingências sociais previdenciárias .....	170
3.2.2.1.4 - A vedação da adoção de critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria .....	170
3.2.2.1.5 - As normas constitucionais previdenciárias voltadas à suficiência da proteção .....	173
3.2.2.1.6 - As normas constitucionais previdenciárias relacionadas à aposentadoria .....	176
3.2.2.1.7 - A contagem recíproca do tempo de contribuição .....	179
3.2.2.1.8 - As normas constitucionais previdenciárias de inclusão .....	179
3.2.2.3 - Regimes Próprios de Previdência Social .....	180
3.2.2.3.1 - Norma de definição dos beneficiários diretos .....	181
3.2.2.3.2 - Normas constitucionais relacionadas às espécies de aposentadorias dos agentes públicos .....	182
3.2.2.3.3 - Normas de incentivo à permanência do servidor .....	187
3.2.2.3.4 - Normas constitucionais que vedam o emprego de tempos fictos... ..	188
3.2.2.3.5 - Normas constitucionais relativas ao benefício de pensão .....	188

3.2.2.3.6 - Normas constitucionais relativas ao cálculo e reajustamento das prestações.....	189
3.2.2.3.7 - Normas constitucionais relativas à limitação dos proventos e ao acúmulo de prestações .....	190
3.2.2.3.8 - Normas constitucionais relativas à contribuição dos servidores ativos e inativos .....	192
3.2.2.3.9 - Norma constitucional referente à aplicação subsidiária das normas relativas ao regime geral .....	193
3.2.2.3.10 - Normas constitucionais referentes à previdência complementar dos servidores públicos .....	194
3.2.2.4 - Regimes de Previdência Complementar .....	195
3.2.2.4.1 - Princípios constitucionais da previdência complementar.....	196
3.2.2.4.1.1 - Caráter complementar .....	196
3.2.2.4.1.2 - Autonomia em relação à previdência oficial .....	198
3.2.2.4.1.3 - Princípio da Facultatividade.....	200
3.2.2.4.1.4 - Princípio da Contratualidade.....	201
3.2.2.4.1.5 - Princípio da Capitalização .....	204
3.2.2.4.1.6 - Princípio da Transparência .....	204
3.2.2.4.1.7 - Princípio da Desvinculação dos contratos da previdência privada e de trabalho.....	205
3.2.2.4.2 - Sujeitos da relação jurídica de previdência privada.....	207
3.2.2.4.2.1 - Patrocinadores e instituidores.....	207
3.2.2.4.2.2 - Entidades abertas e entidades fechadas .....	208
3.2.2.4.2.3 - Sujeitos protegidos .....	209
3.2.2.4.3 - Objeto .....	209
3.2.2.4.4 - Fato gerador.....	210
3.2.2.5 - Previdência complementar dos Servidores Públicos.....	210
3.2.2.6 - Regime Previdenciário dos Militares .....	211
3.2.2.6.1 - Militares das Forças Armadas.....	213
3.2.2.6.2 - Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.....	213
3.3 - Contagem Recíproca de Tempo de Contribuição.....	214
3.3.1 - Considerações gerais .....	214
3.3.2 - Breve evolução histórica .....	215
3.3.3 - Conceitos Básicos.....	221
3.3.3.1 - Regimes previdenciários .....	221
3.3.3.2 - A compensação previdenciária .....	222
3.3.3.3 - Reconhecimento de filiação.....	222
3.3.3.4 - Averbação.....	223
3.3.3.5 - Indenização.....	223
3.3.3.6 - Segurado de baixa renda e contagem recíproca .....	224
3.3.3.7 - Critérios para cálculo da indenização.....	224

3.3.3.8 - Retroação da data de início das contribuições .....	226
3.3.3.9 - Certidão de tempo de contribuição.....	226
3.3.3.10 - Carência para contagem recíproca.....	229
3.3.3.11 - Limitações no emprego da contagem recíproca.....	230
3.3.3.11.1 - Tempo de serviço laborado em condições especiais.....	230
3.3.3.11.2 - Tempo de serviço em atividades simultâneas.....	234
3.3.3.11.3 - Tempo de serviço utilizado .....	235
3.3.3.11.4 - Limitação no número de anos para efeito de compensação financeira .....	236
3.3.3.11.5 - Emprego do tempo de serviço rural .....	237
3.3.3.12 - Revisão de certidões de tempo de serviço .....	239
<b>Capítulo IV – TEORIA GERAL DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO .....</b>	<b>241</b>
4.1 - Conceito e Natureza Jurídica .....	241
4.2 - Riscos Sociais: críticas à expressão .....	243
4.3 - Autonomia do Direito Previdenciário .....	245
4.4 - Relações com Outros Ramos do Direito .....	246
4.5 - Fontes do Direito.....	247
4.6 - Princípios do Direito Previdenciário.....	250
4.6.1 - Universalidade.....	252
4.6.2 - Proteção contra os riscos sociais.....	255
4.6.3 - Obrigatoriedade .....	258
4.6.4 - Equilíbrio financeiro e atuarial .....	262
4.6.5 - Irredutibilidade do valor real dos benefícios .....	265
4.6.6 - Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais.....	268
4.6.7 - Seletividade e distributividade.....	269
4.6.8 - Previdência complementar facultativa .....	270
4.6.9 - Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa.....	271
4.7 - Aplicação da lei previdenciária no tempo.....	272
4.7.1 - <i>Lex Tempus regit actum</i> e proteção previdenciária .....	273
4.7.2 - Direito adquirido em matéria previdenciária .....	274
4.7.2.1 - Direito adquirido à prestação previdenciária cujos requisitos foram cumpridos .....	275
4.7.2.2 - Direito adquirido à proteção social mais efetiva ou à norma mais favorável.....	277
4.7.2.2.1 - Inaplicabilidade da regra decadencial para ação de concessão do melhor benefício .....	280
4.7.2.3 - Direito adquirido à qualificação do tempo de serviço ou contribuição: O caso da aposentadoria especial e o direito à contagem diferenciada.....	283

4.7.2.3.1 - Qualificação do tempo de serviço: o princípio <i>tempus regit actum</i> e a excepcional retroatividade da norma mais protetora.....	286
4.7.3 - Inexistência de direito adquirido a regime jurídico e a tutela jurídica dos direitos em formação.....	291
4.8 - Relação Jurídica de Previdência Social.....	299
4.8.1 - Considerações preliminares .....	299
4.8.2 - Teorias sobre a relação jurídica de previdência social.....	300
4.8.3 - Complexidade da relação jurídica de previdência social .....	305
4.8.4 - Conteúdo da relação jurídica de previdência social .....	306
4.8.4.1 - Características do vínculo previdenciário .....	307
4.8.5 - Dinâmica do vínculo previdenciário .....	308
4.8.5.1 - Aquisição da qualidade de segurado .....	309
4.8.5.2 - Perda da qualidade de segurado: suspensão da proteção previdenciária.....	310
4.8.5.3 - Período de graça .....	313
4.8.5.4 - Suspensão e interrupção do período de graça .....	318
4.8.5.5 - Manutenção facultativa do vínculo .....	318
4.8.6 - Carência .....	319
4.8.7 - Elementos da estrutura externa.....	326
4.8.7.1 - Sujeitos .....	326
4.8.7.2 - Objeto.....	327
4.8.7.3 - Fato gerador da proteção previdenciária .....	328
4.8.7.4 - Garantia .....	329
<b>Capítulo V – INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO.....</b>	<b>331</b>
5.1 - A Superação do Paradigma Normativista na Tarefa de Interpretação e Aplicação do Direito .....	333
5.2 - A Aplicação do Direito Previdenciário como Superação da Lógica da Subsunção....	334
5.3 - A Aplicação Judicial do Direito Previdenciário como Reafirmação dos Princípios Constitucionais que Fundamentam esse Sistema de Proteção .....	337
5.4 - A Aplicação do Direito Previdenciário e o Falso Problema Hermenêutico da Precedência do Custeio.....	339
5.4.1. - Crítica do consequentialismo econômico na aplicação do Direito Previdenciário.....	344
5.4.1.1 - Reservas críticas à racionalidade jurídica instrumental .....	345
5.4.1.2 - Inadequação da perspectiva utilitarista na aplicação do Direito Previdenciário .....	353
5.4.1.2.1 - A adoção da lógica utilitária da análise econômica do Direito nos problemas de proteção previdenciária .....	356
5.4.1.2.2 - As insuficiências da instrumentalização das decisões judiciais previdenciárias a um finalismo socioeconômico .....	363



5.5 - O Necessário Desenvolvimento Judicial do Direito Previdenciário: Alguns Exemplos .....	368
5.5.1 - Analogia.....	373
5.5.1.1 - Aposentadoria especial para os servidores públicos e a analogia .....	375
5.5.1.2 - Proteção do segurado contra grande invalidez, independentemente da espécie de aposentadoria .....	378
5.5.1.3 - Interpretação extensiva e analogia .....	380
5.5.2 - Princípios gerais do Direito .....	382
5.5.2.1 - Pensão e auxílio-reclusão para companheiros homoafetivos.....	384
5.5.2.2 - Desaposentação .....	385
5.5.3 - Equidade como condição para justa solução previdenciária .....	387
Referências .....	395